

*Fernández, Marcela Indiana*

## **Problemática general de la división oficial del territorio argentino: Municipios y distritos especiales en la provincia de Buenos Aires**

---

**I Jornadas de Geografía de la UNLP**

*12 al 15 de octubre de 1993*

*Fernández, M. (1995). Problemática general de la división oficial del territorio argentino: Municipios y distritos especiales en la provincia de Buenos Aires. I Jornadas de Geografía de la UNLP, 12 al 15 de octubre de 1993, La Plata, Argentina. Primeras Jornadas Platenses de Geografía. EN: Primeras Jornadas Platenses de Geografía II. La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6796/ev.6796.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6796/ev.6796.pdf)*

Información adicional en [www.memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

# **PROBLEMATICA GENERAL DE LA DIVISION OFICIAL DEL TERRITORIO ARGENTINO. MUNICIPIOS Y DISTRITOS ESPECIALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

*Marcela Indiana Fernandez  
Instituto de Geografía. Fac. de Filosofía y Letras.  
Universidad Nacional de Buenos Aires*

## **PROBLEMATICA GENERAL**

En esta investigación estudiamos algunas de las formas que el Estado adopta para la gestión administrativa de su territorio, consideraremos el accionar de organismos públicos nacionales o provinciales y de los municipios o gobiernos locales, que poseen jurisdicción sobre áreas territoriales precisas.

Ubicamos esta problemática en el campo de la geografía política destacando dos aspectos básicos:

a) como subdisciplina de la geografía, la geografía política se ha ocupado de temas que, tanto en los clásicos, como en autores modernos aparecen como prioritarios, por ejemplo: el estado y la nación, la relación entre estados, el proceso histórico de formación de los estados nacionales, la organización y los diferentes tipos de estados, la territorialidad y la estructura del poder; entre otros; (1)

b) la problemática de la gestión administrativa del territorio, como una cuestión interna del estado, ocupa un lugar poco destacado, aún cuando, «Una de las características esenciales del Estado, sean cuales sean los principios ideológicos y constitucionales en los que se asienten, es la de la organización política y administrativa del territorio que constituye su sustrato material.» (Perdigó, J. 1987, pp.77)

De manera que, abordar lo administrativo en relación con el estado implica alterar, en parte, el orden de importancia de las temáticas que han nutrido las investigaciones en este campo.

La delimitación espacial de áreas con fines específicos de gestión es el resultado final de legislación vigente o derogada, de intereses de grupos, de prácticas políticas, de mecanismos inerciales de toma de decisiones, entre otros factores; es decir que, los diversos tipos de áreas político-administrativas son el resultado de una construcción social en un espacio concreto, de características particulares que influyen sobre las relaciones sociales a través de mecanismos interactivos complejos. (2)

En nuestro análisis, cuando nos referimos al estado moderno o contemporáneo invocamos, en términos generales, la definición de ESTADO NACIONAL, cuya formación «...es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social (...) en el cuál se van definiendo los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada (...) estos planos conforman un cierto orden cuya especificidad depende de circunstancias históricas»

cas complejas». (Oszlak, O. 1990, pp. 11)

Una de las características del estado nacional que nos interesa considerar, porque remite a la cuestión de la gestión administrativa es la que se refiere a la capacidad que posee el estado de «...diferenciar su control a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus varias actividades». (Oszlak, O. 1990, pp. 13)

Especialistas con formaciones académicas diversas reconocen que la gestión política y administrativa del territorio es una función básica del Estado contemporáneo; para el cumplimiento de esta función, el estado crea un «aparato», «sector público» o «conjunto de burocracias públicas» que desarrollan actividades y orientan la acción en relación al bien público. En casi todos los casos, más allá de las particularidades de cada país, esta dimensión de servidor público, le sirve al Estado para acrecentar y legitimar parte de su cuota de poder frente a la sociedad civil que lo origina. (Belorguey, G. 1985, pp. 1)

Existe, acompañando a los cambios globales de mediados de la década del setenta, un debate contemporáneo centrado en la «crisis del estado», en tanto aparato o conjunto de burocracias públicas capaces de cumplir adecuadamente con sus funciones. Básicamente las críticas apuntan a:

a) tamaño del aparato estatal: aparece sobredimensionado, es demasiado grande y lento, en relación a la capacidad de resolución de los asuntos a su cargo; agilidad y eficacia son los factores que se privilegian en las propuestas de nuevos roles y de redimensionamiento;

b) peso relativo del estado: alude a la fortaleza o debilidad del estado como ente creador de un orden formalizado en la ley. Un estado fortalecido establece efectivamente la legalidad en su territorio y puede orientar la acción de los privados en un reparto nuevo de funciones. Los desajustes manifiestos en los roles del estado llevaron a muchos países a encarar reformas que tomaron modalidades diversas a lo largo del tiempo y en relación a la variedad de contextos.

Particularmente, a partir de los años ochenta el papel que le toca desempeñar al Estado ha experimentado cambios muy significativos, impulsados por políticas neoliberales de amplia difusión. Estos cambios que se originan con anterioridad en los países centrales, imponen, tanto en lo político como en lo económico, un retiro del estado de muchas de sus funciones pero, no significan un abandono masivo de ámbitos de gestión a su cargo, sino mas bien un redimensionamiento y una adecuación de funciones a los nuevos tiempos políticos y económicos.

En nuestros países, estos cambios en el papel del estado asumen la forma de un ajuste estructural fuerte que implica básicamente, descentralización de funciones, privatización de servicios y abandono de gastos sociales básicos; en menor grado, aumento de autonomías para el gobierno local.

En este trabajo, consideramos la gestión administrativa que el estado canaliza a través de:

a) organismos públicos de administración, descentralizados, centralizados o autárquicos, dependientes del gobierno nacional, o de los gobiernos provinciales;

b) municipios, instituciones político administrativas a cargo de la gestión de asuntos a nivel local.

Es decir que apuntamos al análisis de las implicancias territoriales de un conjunto de prácticas que denominamos gestión del estado; solo tomamos algún ejemplo de gestión privada a efectos comparativos por la importancia creciente que asume el sector privado en relación a funciones antes a cargo del estado en alguno de sus niveles (muy notable en el sector servicios).

Todas las instituciones que intervienen en este proceso funcionan por delegación de atribuciones en distintos niveles jerárquicos y poseen competencias propias que ejercen en una determinada jurisdicción territorial de menor jerarquía que el estado mismo (nacional o provincial), originando en cada caso distintos tipos de divisiones territoriales.

En un mapa del territorio, los gobiernos locales -MUNICIPIOS- instituciones que representan y atienden los intereses de la sociedad civil, originan divisiones territoriales en donde se cumplen funciones múltiples. En forma oficial los organismos públicos nacionales o provinciales, delimitan áreas en donde se ejerce una sola función específica que denominamos -DISTRITOS ESPECIALES-. (Padisson, R. 1983, pp. 204) Para el caso de los organismos, los criterios intraburocráticos se imponen en el momento de la delimitación de las jurisdicciones.

Municipios y organismos públicos están legitimados por las constituciones, nacional o provincial, y por leyes o decretos del mismo origen; de manera que poseen autoridad de aplicación de las resoluciones que se toman en los territorios bajo su jurisdicción, por eso señalamos una cuestión básica que no ha merecido suficiente atención: ¿cómo coordinar actuaciones entre municipios y organismos que resulten en una gestión territorial más eficaz?

Contestar a esta pregunta implica conocer el tipo de relaciones que guardan entre sí estos dos tipos de jurisdicciones territoriales. Sobre el espacio que es objeto de gestión, la articulación entre distritos especiales y áreas de gobierno local puede darse de dos formas:

a) los distritos especiales coinciden con una o varias áreas de gobierno local, es decir que se apoyan en la trama preexistente que constituyen los municipios, cubriendo totalmente el espacio sin superposiciones;

b) distritos especiales y áreas de gobierno local se superponen parcialmente sin ajustarse, en algunos casos cubren totalmente el territorio y en otros no.

Esta situación no es mala en sí misma, no discutimos lo obvio cada organismo delimita el espacio de acuerdo a criterios que son funcionales a la gestión que debe realizar y, a partir de allí, genera sus -distritos especiales- que «...satisfacen de algún modo las necesidades sectoriales de cada organismo pero, al superponerse parcialmente las jurisdicciones espaciales de distintos organismos, cada sector administrativo opera por su cuenta sin que dos de ellos puedan coordinar actuaciones salvo en el asiento de autoridades

máximas...»(Vapñarsky, C. 1992, pp. 11)

La repetición de casos, puede generar trabas importantes en el manejo administrativo del estado, sobre todo en áreas problemáticas en donde los esfuerzos deberían coordinarse. En la situación actual, para los casos estudiados, esa coordinación de esfuerzos sólo podría darse fluidamente en una instancia superior a la del gobierno local; desde el municipio, es difícil alcanzar resultados positivos.

Acompañando estilos de desarrollo neoliberales, se está asistiendo a la llamada -REFORMA DEL ESTADO-, presentada como un proceso de transformación estructural que privilegia nuevas estrategias de acción y nuevos ámbitos de gestión. En muchos casos, implica una ampliación de autonomía política y administrativa en favor de los gobiernos locales -municipios-. Las particularidades de la organización de los municipios en nuestro país y el nuevo marco ampliado de gestión municipal, justifican el tratamiento que le damos al tema en esta investigación.

A partir de los procesos de transferencia de funciones, los municipios deben resolver cuestiones que antes se decidían en niveles superiores de toma de decisiones, provincial o nacional; pero acompañando a las nuevas funciones aparecen nuevos conflictos que son producto, comunmente, de la transferencia incompleta de funciones a niveles inferiores. A menudo los municipios modernos que manejan recursos propios no pueden intervenir directamente en la solución de algunos problemas locales porque su gestión compete a algún organismo de otra jerarquía.

Sin duda no discutiremos aquí el reparto de funciones en los distintos niveles políticos, nacional, provincial, municipal; pero si explicitaremos como, en muchos casos, la articulación entre áreas de gobierno local y distritos especiales, provinciales o nacionales, es incompleta y conflictiva. En este sentido, creemos que la proliferación de distritos especiales dependientes del nivel provincial o nacional y su poca o mala articulación con los municipios, nivel local, obstaculiza la gestión administrativa del territorio.

Los casos mas estudiados, de superposición de jurisdicciones municipales y distritos especiales, particularmente impactantes y conflictivos, corresponden a áreas metropolitanas de los países desarrollados; donde se ha buscado solucionarlos a través de federaciones de municipios con jurisdicción sobre toda el área para el manejo integrado de cuestiones de interés común (localización de los empleos, transporte, provisión de servicios por redes puertos, entre otros).

Menos conocida pero no menos problemática es la situación de las grandes áreas metropolitanas de nuestros países, en donde la característica básica es la de los manejos parciales y la gran flexibilidad, casi «laissez faire» en materia de marcos regulatorios de la gestión pública o privada, reforzada por tendencias a la fragmentación política de los municipios que las componen (formación de nuevas unidades).

## **PARTICULARIDADES DE LA DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA EN LA**

**ARGENTINA (Un lugar en donde las cosas no son lo que parecen)**

*La complejidad de la estructura política y administrativa del territorio argentino*

a través de la cartografía y de los textos escolares se compone de distintos tipos áreas territoriales que guardan un orden jerárquico fijo:

- a) estado federal (primer orden),
- b) provincias, distrito federal (segundo orden),
- c) departamentos, partidos (tercer orden).

Las unidades de mayor jerarquía de esta trama, que están por debajo del estado mismo; provincias y capital federal, tienen naturaleza y funciones claramente definidas: son áreas político-administrativas. Para las divisiones territoriales de menor jerarquía, departamentos y partidos, la situación se complica: sólo en algunos casos constituyen áreas político-administrativas de carácter local, es decir, municipios. Es por eso que al referirnos al conjunto de las áreas que componen un mapa oficial de la Argentina estamos obligados a usar una expresión mucho menos específica como -división interna del estado-.

Sin embargo esta expresión correcta no es la que se utiliza, aparece en su lugar la fórmula -división político-administrativa- o simplemente -división política-, incorrectamente empleada por que no cubre todo el universo de referencia.

Un ejemplo claro de esta confusión lo proporciona el material cartográfico difundido por el Instituto Geográfico Militar, en donde -división política- es el título de un mapa de la Argentina (1977) que presenta la trama gruesa correspondiente a provincias, territorio nacional, distrito federal y la trama mas fina correspondiente a partidos y departamentos. Esta terminología se repite en cartas, atlas y libros de estudio; también la utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en referencia a las unidades de menor agregación de datos censales que se publican (departamentos y partidos).

¿De donde derivan estas confusiones sobre la naturaleza de las áreas territoriales de nivel menor que constituyen una trama más fina dentro de la división provincial?

Algunos indicios nos los proporciona la Constitución Nacional, donde según el artículo primero, se adopta para el gobierno del país la «forma representativa republicana federal»; es decir que la Argentina asume la condición de estado federal y reconoce la existencia previa de unidades de menor tamaño, que acuerdan entre sí para constituir un estado nacional. Las provincias (término político generalmente asociado a las divisiones internas de los estados unitarios), constituyen los estados federales, el segundo orden en la trama de la división político-territorial del país.

En Argentina, estado federal a partir de 1853, las provincias integrantes debieron adecuarse a la nueva situación organizándose políticamente a partir de:

- a) las propias constituciones provinciales, pactos preexistentes, reglamentos provisionales, anteriores a la constitución nacional;
- b) prácticas políticas y tradición;
- c) lineamientos muy generales emanados de la constitución nacional.

De acuerdo con esto último, la constitución nacional, artículo quinto, manda que «Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de

acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones».

La constitución nacional compromete, entonces, al gobierno federal y a las provincias a garantizar el régimen municipal y la existencia del MUNICIPIO como organismo de derecho público con la función básica de administrar los intereses y servicios locales de una comunidad, pero no especifica criterios a aplicar para su delimitación espacial y su organización. Cada provincia puede organizar la división interna en municipios de acuerdo a criterios propios.

Municipio, (deriva del latín: cargo o servicio público) alude al conjunto de habitantes de un mismo término jurídico, regidos en sus intereses vecinales por el mismo ayuntamiento o municipalidad; o puede ser entendido «...como el conjunto de relaciones sociales económicas, culturales y de prestación de servicios elementales, que se establecen en el seno de una colectividad humana determinada y asentada en un espacio limitado del territorio (...) una pieza básica del Estado, cualquiera que sea la forma que este adopte».(Borja, 1987, pp.77)

Los municipios, que constituyen el tercer tipo de áreas político-administrativas del territorio argentino son los espacios que privilegia el proceso de REFORMA DEL ESTADO, propiciando un cambio de escala para fortalecer la democracia y aumentar la eficiencia del estado; a través de políticas de DESCENTRALIZACION (la gestión desde los niveles centrales del aparato estatal se transfiere a instancias inferiores sin que esto implique subordinación jerárquica) y de DESCONCENTRACION que implican una delegación roles y funciones que siguen dependiendo de las instancias centrales gobierno. No ha pasado de un mero discurso, al menos en el caso de Buenos Aires, el tema del aumento de autonomía de los municipios; la constitución recientemente reformada copió el articulado de la anterior, en donde los gobiernos locales tienen poderes derivados y no autonomía.

Los artículos de la constitución nacional que hemos considerado remiten directamente las formas de gobierno y a las instituciones u organismos que las representan sin atender a problemas específicos. Distintos autores definen al -municipio- como una institución de derecho público que posee una componente poblacional y un espacio físico o base territorial donde se desarrolla la vida comunitaria.

En muchas constituciones provinciales (Córdoba, Corrientes, Santa Fé, Entre Ríos, Río Negro, etc.) la base poblacional sirve para establecer jerarquías de municipios; en cuanto a la -BASE TERRITORIAL-, que es el aspecto que nos interesa desarrollar, se define como «sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual (el municipio) ejerce su poder político» (Tonelli, 1991, pp. 2085).

## **LA BASE TERRITORIAL DEL MUNICIPIO. TIPOS BASICOS DE MUNICIPIOS EN ARGENTINA**

La negligencia en las constituciones provinciales de la problemática de la base territo-

rial del municipio ha generado posturas enfrentadas entre constitucionalistas y especialistas en derecho municipal y derecho administrativo.

Básicamente este debate se centra en la asimilación estricta de la institución municipio a la entidad localidad, área urbana o ciudad, tal como se da en el modelo europeo, por un lado; y en la posibilidad de existencia de una institución municipal con jurisdicción sobre áreas rurales por otro. (3)

### **1- El municipio-ciudad**

En esta concepción del municipio, la base territorial se limita en principio, al ejido urbano; en una concepción mas amplia puede incluir lo suburbano, definido como los lugares hasta donde llegan los servicios ofrecidos por la municipalidad.

Este sistema que ha sido adoptado por la mayoría de las provincias argentinas tiene un sustento histórico fuerte, se apoya en el «concepto tradicional» que vincula la institución municipal con el gobierno de las ciudades, a través de relaciones de vecindad siguiendo la tradición europea. En las provincias que han adoptado este sistema se constituyen -municipios-islas-, es decir que se conforman ámbitos de gobierno local (en las localidades) en medio de áreas rurales sujetas directamente a jurisdicción provincial, hecho que es presentado como negativo o positivo en razón a los argumentos que se utilicen.

Por ejemplo, si bien la base territorial limitada restringe la base económica del municipio, desde el punto de vista político ninguna municipalidad por pequeña que sea queda «supeditada a un gobierno municipal a distancia», que pudiese privilegiar a las localidades mas importantes; pero la población dispersa en el área rural quedaría operativamente sujeta a una autoridad mucho más lejana (provincial) para la solución de sus problemas inmediatos y la atención de sus necesidades elementales.

En las provincias que han adoptado este sistema de organización municipal, los departamentos no son áreas político-administrativas en la mayor parte de los casos, no tienen funciones de ningún tipo o conservan muy pocas.

En la mayor parte de las provincias de nuevo poblamiento, antiguos territorios nacionales, los departamentos aparecen en la división oficial y en la cartografía como entidades territoriales pero no tienen funciones políticas ni administrativas (Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Formosa, Misiones, etc).

Existen municipios, pero estos no constituyen divisiones colindantes del departamento, son verdaderas islas de gobiernos locales en medio de amplísimas jurisdicciones provinciales.

### **2- El municipio-territorio (partido-departamento)**

En este modelo, el municipio posee una base territorial amplia que comprende localidades de distinto tamaño, y áreas rurales. La localidad más importante, generalmente la de mayor tamaño, se denomina cabecera de departamento o de partido; es el lugar de asiento del municipio; en el resto de las localidades que lo integran, se instala una delegación municipal, a cargo de un delegado, representante del intendente. Intendente y consejo deliberante son autoridades de todo el municipio y no de una localidad en particular.



Los argumentos positivos que apuntan a sostener este sistema se apoyan, sobre todo, en lo económico; una base territorial vasta amplía los recursos disponibles al incorporar a los contribuyentes rurales, que también se benefician con los servicios que se brindan en las localidades cercanas; protege a los municipios de la localización marginal de actividades económicas no deseadas en zonas de nadie, en realidad dependientes de la jurisdicción provincial.

Tonelli, rescata ventajas en lo político, ya que el total de las jurisdicciones municipales suman la provincia entera, podría articularse una colaboración mayor entre autoridades nacionales, provinciales y municipales.

Sin embargo, la mayoría de los argumentos negativos apuntan a lo político, ya que se imputa a este tipo de municipios, un marcado centralismo en la gestión. El sistema de representación de la población en el que las localidades de menor tamaño no tienen autoridades electas, hace que no se sientan debidamente involucradas en la administración de sus intereses.

En algunas provincias argentinas (Buenos Aires, La Rioja, San Juan, Mendoza), jurisdicciones de las antiguas «ciudades territoriales» del período colonial, los departamentos o partidos son verdaderos municipios y podemos hablar de una partición de tipo político-administrativo en el tercer orden de la división interna del estado.

Santa Fé (1921) ofrece un modelo intermedio el -municipio-distrito-, en donde existen municipios y comunas. Los municipios se constituyen en las ciudades mas importantes, en el resto de las localidades se constituye una comuna, con autoridades electas por la población. Cada departamento constituye un mosaico de municipios y comunas que cubren la provincia. Misiones y Cordoba presentan un sistema similar.

La Pampa constituye otro caso, su territorio está dividido en municipios de distintas categorías, pero conforman una trama que no coincide con la división departamental existente, que con buen criterio decidió conservarse porque sus componentes constituyen las unidades menores de relevamiento de datos agregados de censos anteriores y actuales.

En todos los casos, la imagen de la mal llamada división político-administrativa corresponde a la división estadístico-censal de menor agregación de datos publicados por organismos responsables, tanto nacionales como provinciales. Al adoptar al departamento o al partido como -área estadística- se asegura la comparación intercensal de datos agregados por trozos exhaustivos y mutuamente excluyentes de menor tamaño dentro de la provincia.

Reconocida esta organización operativa de base de los censos argentinos es lamentable la política seguida en algunas provincias en donde la división departamental histórica ha sido cambiada por una partición totalmente distinta, impuesta sin justificaciones lógicas aceptables; provocando la pérdida de la unidad censal para la que existía información seriada editada disponible. Un trabajo de recomposición de las unidades anteriores sólo podría realizarse a nivel de radios o fracciones censales a las que no es fácil acceder. (Misiones, Tucumán).

Resulta evidente que la Argentina ofrece tal variedad de tipos de áreas de gobierno

local que las provincias difieren entre sí, mucho más que países enteros.

## LOS DISTRITOS ESPECIALES

Como ya hemos señalado, lo administrativo no solo se limita a la institución del municipio, como ámbito de gestión de los asuntos de interés común, sino que hay una enorme cantidad de organismos nacionales y provinciales que tienen a su cargo aspectos puntuales de la gestión administrativa del territorio, para lo cual ejercen jurisdicción sobre determinadas áreas; creando divisiones espaciales que adoptan la trama de los municipios (provincia de Buenos Aires) o que no concuerdan para nada con ella (provincia de Río Negro).

Las anomalías de la base territorial del municipio en la Argentina y la articulación entre áreas de gobiernos locales y jurisdicciones territoriales de organismos públicos no se han estudiado sistemáticamente, y solo se las percibe cabalmente en espacios complejos y conflictivos; y ello pese a la actualidad del problema político de la reforma del estado, con cuyos objetivos manifiestos pareciera que los límites espaciales de las jurisdicciones de gobiernos locales y las de las múltiples reparticiones administrativas no tienen nada que ver.

Los ejemplos al respecto abundan, uno muy reciente que podemos mencionar por el impacto que causó en la opinión pública es el relacionado con la contaminación de la red cloacal con residuos químicos en el partido bonaerense de Avellaneda.

Varios organismos administrativos de distinta jerarquía (un ente de control mixto nacional-provincial-empresas privadas, la secretaría de estado-nivel nacional, la dirección provincial-nivel provincial) y el propio municipio, con su estructura administrativa (nivel de subsecretaría) se vieron involucrados en un doble problema de competencias poco claras y jurisdicciones territoriales poco precisas. En este caso, además, un problema administrativo se transforma en una causa penal (cinco vecinos muertos) en la que intervienen el poder judicial provincial, que de inmediato se declara incompetente y el poder judicial federal que finalmente se hace cargo de la causa, aún no resuelta.

Creemos firmemente, y algunos resultados provisionales así parecen confirmarlo, que sin un replanteo de la división espacial oficial, muchas ideas relacionadas con las políticas de descentralización y desburocratización de las funciones administrativas del estado provincial, y aun nacional, no funcionarían en el caso de algunas provincias argentinas. La cuestión del aumento de las autonomías locales también resultaría impracticable: Este es un tema del que no tienen conciencia clara las autoridades políticas que toman decisiones, y que ha sido poco trabajado desde la perspectiva de la geografía política.

La reforma del estado, que se identifica con procesos de descentralización burocrático administrativos para la gestión de las necesidades locales, reconoce al municipio como una entidad viable para lograr estos objetivos, pero como las propuestas tienen carácter general, aquellos aspectos que remiten al tipo y comportamiento de las áreas territoriales sobre las que se operarían estos procesos, no están debidamente considerados. (4)

## EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La consideración preliminar de la bibliografía nacional y de la específica de la provincia, particularmente la de tipo histórico-jurídico, muestra que en Buenos Aires ha cristalizado el sistema del municipio-partido como modelo de organización político-administrativa de orden menor dentro del territorio; modelo que suele presentarse como el más racional entre los varios imperantes en el país. Creemos que esta racionalidad mayor tiene relación directa con la antigüedad del poblamiento y la ocupación paulatina del espacio pampeano.

Desde la ocupación, el espacio bonaerense, perteneció a estructuras administrativas diversas que lo reivindicaban como propio, en legislación de diverso tipo. Y si bien comienza a ocuparse tempranamente, la puesta en producción de sus recursos y el poblamiento efectivo constituyó un proceso lento que duró desde fines del siglo XVI hasta fines del siglo XIX.

Ya desde fines del siglo XVI, con las fundaciones de Garay en el ámbito de la gran Gobernación del Río de La Plata, en el territorio efectivamente poblado y controlado de la actual provincia de Buenos Aires, comienzan a aparecer divisiones territoriales de distinto tipo en la amplísima jurisdicción del Cabildo de Buenos Aires, áreas muy vagamente delimitadas en el espacio concreto, en relación con sus características geográficas (distancias, paisaje indiferenciado) y con las particularidades que asumía el gobierno español en los territorios coloniales.(5)

Durante un largo período, el partido constituyó la jurisdicción territorial de un alcalde de hermandad, autoridad designada por el cabildo para administrar justicia en la campaña de Buenos Aires; pero también la organización de los servicios religiosos en la campaña, curatos y parroquias, han prestado la base territorial para la delimitación de áreas administrativas.

Una parte de estas áreas se va conformando lentamente, cambia desde abajo, desde el nivel local en el proceso típico de cambio paulatino. Los partidos bonaerenses más antiguos son el resultado de particiones de distritos de gran tamaño, los pagos originales, que en un primer momento sirvieron como referencia para la localización y orientación en el espacio relativamente cercano que rodeaba a la ciudad-puerto de Buenos Aires; estaban delimitados por las cuencas de los ríos menores que desembocan en el Río de la Plata.

Otro grupo importante de partidos son producto de un cambio puntual, que se produce en un momento determinado e involucra a un gran número de unidades; las leyes provinciales de 1864 y 1865, que organizan administrativamente la campaña al interior y al exterior del Salado, dando origen a una gran cantidad de partidos, constituyen el mejor ejemplo de este proceso.

La constitución provincial vigente (1934), en el artículo 90 expresa que es atribución de su poder legislativo el «fijar las divisiones territoriales para la mejor administración» por medio de los mecanismos previstos en ella para la formación y sanción de las leyes; el artículo 186 completa esta idea cuando anuncia que «la Legislatura determina los límites territoriales de cada Municipio». Señalamos que, a diferencia de lo que ocurre en otras

provincias, aquí siempre hay una resolución jurídica que da origen al municipio, como «...área de gobierno local cuyos límites están establecidos por la ley.» (Vapñarsky, C. 1984, pp. 17).

La cuestión de la naturaleza jurídica del municipio, entes autárquicos y autónomos, y el tema de las relaciones entre municipios y gobiernos provinciales, ha suscitado grandes polémicas entre juristas y constitucionalistas. Ambos términos se refieren y aplican a personas jurídicas públicas estatales que gozan de determinado grado de descentralización. Tonelli presenta una excelente síntesis de esta polémica para el caso de nuestro país, apoyándose en posturas teóricas y en fallos de la Suprema Corte sobre casos puntuales.

La constitución provincial no reconoce en forma expresa la autonomía municipal; sin embargo, según Tonelli «...lo primordial no son las declaraciones que se hagan en la Constitución respecto al carácter de las municipalidades sino las facultades y garantías de que se las dote.» (Tonelli, P. 1991, pp. 2085). Comparando la constitución de Neuquén (1957), que reconoce expresamente la autonomía de los municipios, con la de Buenos Aires (1934), que no lo hace, el autor concluye que son los municipios bonaerenses los que parecen gozar de mayor independencia frente al poder central que representa el gobierno provincial.

Los municipios bonaerenses tienen funciones y atribuciones conferidas por la ley orgánica de las municipalidades, sancionada por la Legislatura, de acuerdo con la constitución provincial; rige para todo el territorio y es de aplicación uniforme, es decir que no establece una jerarquía de municipios que represente distintas cuotas de poder, en relación a la base territorial o a la base poblacional. El municipio tiene el mismo carácter en partidos tan diferentes como La Matanza, situado en el Gran Buenos Aires, de amplia superficie y gran cantidad de población, y el de San Antonio de Areco, pequeño y con poca población.

En el artículo 181, sección sexta, la constitución provincial garantiza el régimen municipal y la existencia del municipio como organismo de derecho público con la función básica de administrar los intereses y servicios locales de una comunidad, pero sin especificar principios o criterios para la delimitación espacial.

De hecho, este artículo legitima la existencia de una división territorial previa que asimila a la institución municipal cuando alude a «los partidos que formen la provincia». Los municipios, denominados históricamente -partidos- constituyen un mosaico de jurisdicciones político-administrativas que cubren la provincia entera. La evidencia histórica muestra que la delimitación de las jurisdicciones se apoya en el catastro rural y urbano provincial, de tal manera que se respetan los límites de las propiedades de particulares.

La constitución provincial tampoco especifica las condiciones que debe reunir un área para transformarse en un municipio: la tradición histórica y las prácticas políticas deciden en cada caso. En cierto sentido subyace la idea de que a partir de un determinado nivel de poblamiento de un área, la subdivisión en dos o más áreas equivalentes es positiva; responde generalmente a demandas locales que se fundamentan en ventajas administrati-

vas y de gobierno y en una fuerte tradición histórica existente, que considera a las reivindicaciones de la población local como prioritarias. (6). De hecho, este sistema ha funcionado con ventajas, al involucrar directamente a la población en la gestión de los problemas locales.

En la provincia de Buenos Aires varios procesos pueden conducir a la fragmentación de una unidad mayor preexistente en dos o más áreas administrativas nuevas: (7).

a) En áreas rurales débilmente pobladas se gestiona, por demanda de la población local o de grupos interesados, la creación de un nuevo distrito y de un centro cabecera, (en el caso de que no hubiese en la zona una localidad que pudiese servir como asiento de las futuras autoridades administrativas). Muchos de los partidos que aparecen después de 1865, hacia el oeste y sur en la zona de frontera, son ejemplos de este proceso.

b) Como resultado de un proceso de ocupación del espacio rural relativamente lento, en algunos casos, o muy acelerado en otros; aparecen en centros urbanos de similar jerarquía, que rivalizan, pretendiendo cada uno organizar un área administrativa propia.

c) La partición de distritos en el área metropolitana aparece relacionada directamente con la complejidad del manejo administrativo de partidos que han alcanzado volúmenes muy importantes de población.

d) Decisiones políticas que se fundamentan en lo administrativo producen cambios que involucran grandes áreas y un gran número de unidades, por ejemplo: división de la campaña al interior del Salado en 1864 y la división al exterior del Salado en 1865, que para muchos partidos sólo significó una ratificación masiva de su existencia.

Estos procesos, que han operado en toda la provincia, siguen siendo rentables para los partidos de gran tamaño, que se diferencian tardíamente y que están localizados fuera de lo que se conoce como eje metropolitano. Aquí la situación cambia: la subdivisión que es producto de las altísimas densidades y de la antigüedad de poblamiento, parece detenida; pero, el nivel de fragmentación alcanzado en el área es tal que se multiplican los problemas relacionados con su administración y gobierno.

La tradición histórica proclive a la fragmentación actuaría en este caso negativamente. Son de larga data, por ejemplo, los reclamos de la localidad de Hurlingham, perteneciente al partido de Morón, para constituir una unidad administrativa separada. (8).

Vinculado al tema de la gestión territorial aparece la cuestión de la necesidad, ventaja o desventaja, que las áreas político-administrativas que se consolidan en un momento determinado, deban cambiar para reflejar unidades de tipo socioeconómico que sean significativas.

Este debate es particularmente impulsado por planificadores urbanos y regionales, que encuentran en la praxis dificultades enormes derivadas de estas inadecuaciones entre un orden jurídico político fijo y la realidad. Vinculado a esta cuestión de poca adecuación entre áreas político-administrativas y áreas socioeconómicas significativas, a alguna escala, que son la base para la planificación territorial moderna, aparece el tema de su administración y gobierno.

Las investigaciones sobre el tema muestran que hay manifiesta inadecuación entre el esquema rígido heredado, que corresponde a la división territorial existente que convalida la legislación, y la realidad, mucho más dinámica y flexible.

Habría múltiples alternativas para solucionar o mejorar la articulación de las áreas, pero la inercia histórica y jurídica y las prácticas sociales operan como factores negativos, ya que, en estos aspectos, la ley aparece tardíamente, cuando los procesos sociales (básicamente económicos y políticos) desbordan los marcos legales preexistentes. (9).

Esta investigación sobre la provincia de Buenos Aires forma parte de un programa más amplio, en el que se intentaría comparar la división político-administrativa y las modalidades de gestión del territorio en:

- a) una de las llamadas provincias nuevas, ex territorio nacional: **Río Negro**, (en el ámbito patagónico);
- b) una de las provincias de antiguo poblamiento: **Buenos Aires**, (en el ámbito pampeano).

En la provincia de Buenos Aires, a diferencia de la situación que se presenta por ejemplo en Río Negro, la organización de las áreas administrativas de distintos tipos de organismos se apoya en la trama de las áreas político-administrativas; distritos especiales coinciden con uno o varios municipios enteros.

A partir de esta situación podría esperarse una mejor articulación entre los distintos niveles, que permitiría una coordinación mayor de esfuerzos en la gestión administrativa. Sin embargo esto no sucede en todos los casos.

Un ejemplo de dicha situación puede verse en el tratamiento de la seguridad en Buenos Aires, en donde algunos municipios pueden reservar recursos propios para el equipamiento de la policía, a cambio de servicios exclusivos para sus jurisdicciones; pero como la policía provincial posee una organización interna en jefaturas que nuclean un número variable de estas unidades administrativas, no puede acceder a los requerimientos de un partido en particular. En esta relación que vincula una estructura administrativa provincial con un tipo de organización territorial y municipios con su ámbito de poder estrictamente local, la sociedad civil no se beneficia con una protección mayor y más eficaz.

La consideración de los mapas que son el resultado de la búsqueda empírica de la investigación sobre la provincia de Río Negro (C. Vapñarsky) permite ver claramente que no hay relación alguna -como quizás podría esperarse- entre áreas político-administrativas y cualquier otro tipo de divisiones territoriales provinciales. (10).

Es evidente que, a partir de esta situación, no puede implementarse una acción coordinada de organismos a una escala territorial menor que toda la provincia. Conocer el comportamiento de la división territorial y los ámbitos e incumbencias locales es de importancia fundamental para la gestión administrativa, el gobierno y la toma de decisiones a nivel del poder político.

## NOTAS Y BIBLIOGRAFIA

(1) La bibliografía sobre geografía política, sus temas prioritarios y secundarios, es muy vasta. Señalaremos solamente algunos autores clásicos y algunas perspectivas más modernas.

WHITTLESEY, D. The earth and the state: a study of political geography. New York: Henry Holt and Co., 1939.

SANGUIN, André L. La géographie politique. Paris: Presses Universitaires de France, 1977.

CLAVAL, P. Espacio y poder. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

PADDISON, R. The fragmented state. The political geography of power. Oxford (England): Basil Blackwell Publisher Limited, 1983.

TAYLOR, P. Political Geography: world economy, nation-state and locality. London: Logman Group - New York: John Wiley and Sons, 1985.

(2) Para el tema de la naturaleza interactiva de procesos sociales y estructuras espaciales, espacio socialmente producido, etc, sólo apuntamos algunos autores esenciales:

BARRIOS, Sonia. Sobre la construcción social del espacio. CENDES. Universidad Central de Venezuela. Mimeo, s/fecha.

GOTTDIENER, Mark. The social production of urban space. Austin: University of Texas Press, 1988.

GREGORY, Derek y URRY, J. Social relations and spatial structures. London: Macmillan, 1985.

SOJA, Edward. Postmodern Geographies. The reassertion of space in critical social theory. London: Verso, 1989.

WOLCH, J. y DEAR M. The power of geography. How territory shapes social life. Boston: Unwin Hyman Ltd., 1989.

(3) Para el análisis básico acerca de la naturaleza y variedad de municipios, se ha considerado especialmente:

BORJA, J. «Descentralización del Estado y democracia local». Cap. I.

PERDIGO, Joan: «Organización territorial del Estado. Municipio y democracia. Organización y competencias». Cap. III. En BORJA J. Manual de Gestión Municipal Democrática. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

HERZER, Hilda y PIREZ, Pedro (comp.). Gobierno de la ciudad y crisis de gobierno. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

TONELLI, Pablo. «Autonomía y descentralización municipal». En Propuesta y control, N° 19, II época, Año XV, 1991.

MARIENHOFF, Miguel. Tratado de derecho administrativo. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1977.

ZUCCHERINO, Ricardo. Teoría y práctica del derecho municipal. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1986.

(4) Un amplio debate sobre la problemática de modelos económicos, políticas de ajuste y la reforma del Estado, se dio en: Seminario de Doctorado: Reestructuración económica y políticas de ajuste. Las repercusiones a escala regional y local. UBA. Fac. de Fil. y Letras, Secretaría de Investigación y Postgrado. Sept.-Dic. 1989. Dr. Alejandro ROFMAN. Se trabajó con el corte bibliográfico 1980-1989.

(5) La bibliografía sobre este punto es enorme; sólo señalaremos aquí autores imprescindibles.

CARIDE, Horacio. «Divisiones administrativas de la campaña de Buenos Aires (1730-1864)». En Medio Ambiente y Urbanización. Año 10, N° 41, Diciembre 1992.

RAZORI, Amilcar. Historia de la ciudad argentina. Buenos Aires: Imprenta López, 1945.

CANAL FEIJOO, Bernardo. Teoría de la ciudad argentina. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1951.

ROSA, J. M. Del municipio indiano a la provincia argentina 1580-1852. Formación social y política de las provincias argentinas. Buenos Aires: Peña Lillo, 1974.

ZORRAQUIN BECU, Ricardo. La organización política argentina en el período hispánico. Buenos Aires: Perrot (cuarta ed.), 1981.

ZORRAQUIN BECU, Ricardo. La organización judicial argentina en el período hispánico. Buenos Aires: Perrot, 1981.

SAN MARTINO DE DROMI, Ma. Laura. Intendencias y Provincias en la historia argentina. Bs. As.: Ed. Ciencias de la Administración, 1990.

LEVENE, Ricardo. Historia de la provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos. II volumen: Formación de los pueblos de la provincia de Buenos Aires (Reseña histórica sobre los orígenes y desarrollo de los 110 partidos de la provincia y pueblos cabeza de partido). La Plata: Publicación del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires «Ricardo Levene», 1941. Hay enorme variedad y calidad de información acerca de la historia de los partidos en las monografías publicadas por el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires «Ricardo Levene», bajo el título colectivo de Contribución a la historia de los pueblos de la Provincia de Buenos Aires. Serie de trabajos que viene publicándose -previo concurso- a partir de 1930.

Cedulario de la Real Audiencia de Buenos Aires. Serie Documentos del Archivo. Tomo IV. La Plata: Publicaciones del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 1938. 3 tomos.

FERRARI, G. y GALLO, E. (compiladores). La Argentina del ochenta al centenario. Buenos Aires: Sudamericana, 1980.

HALPERIN DONGHI, Tulio. Proyecto y construcción de una nación (Argentina 1846-1880). Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1980.

OSZLAK, Oscar. La formación del estado argentino. Buenos Aires: Editorial de Belgrano. Segunda edición, 1990.

PORTANTIERO, J. y DE IPOLA, E. Estado y sociedad en el pensamiento clásico. Buenos Aires: Cántaro, 1987.



Atlas y material cartográfico, lo hay en abundancia para este caso de análisis. Apuntamos lo indispensable:

MARTIN DE MOUSSY, V. Description Géographique de la Confédération Argentine (1520-1870). Paris: Librairie de F. Didot, Frères et cie. 1873.

CHAPEAUROUGE, C. Atlas del Plano Catastral de la República Argentina. Buenos Aires: Peuser, sin año de edición (1903/1905).

RANDLE, P. Atlas del Desarrollo Territorial de la Argentina. Buenos Aires: Oikos, 1981.

DIFRIERI, H. (director). Atlas de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, 1981.

Registro Gráfico de las Propiedades Rurales (hay materiales para distintos períodos, a partir de mediados del siglo pasado).

Mapas Catastrales de los Partidos de la Provincia de Buenos Aires.

Cartas Topográficas. I.G.M. (diversas ediciones y escalas).

(6) Un nuevo partido acaba de crearse, con la localidad de Florentino Ameghino como cabecera, en la zona noroeste de la provincia, cerca de la localidad de General Pinto. La Nación 25-03-91.

(7) Investigadores mexicanos han trabajado en torno a esta problemática. Encontramos similitudes entre la organización de la trama de orden menor, en algunos de los Estados mexicanos, y la situación de la Provincia de Buenos Aires. En particular:

OCHOA PAREDES, Cruz María. «Evolución histórico-geográfica de las divisiones territoriales del estado de Tlaxcala (1519-1980)». Boletín del Instituto de Geografía (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM). N° 11, 1985, pp. 211-253.

(8) Un excelente análisis de los problemas de la fragmentación en áreas metropolitanas y de orden mayor puede verse en:

HONEY, Rex. «Conflicting problems in the political organization of space». Annals of Regional Science. Vol. 1, N° 1, pp. 45-60, 1976.

HONEY, Rex. «Alternative approaches to local government change», chapter 12, pp. 245-274. En BURNET, Alan and TAYLOR, Peter (editors). Political studies from spatial perspectives: Anglo-American essays on political geography. Chichester/New York: John Wiley and Sons, 1982.

PADDISON, Roman. The fragmented state. The political geography of power. Oxford: Basil Blackwell Publisher Ltd., 1983.

(9) SIMONETTI, Jean O. «L'administration de l'espace: l'exemple français». Annales de Géographie, N° 474, 1977, pp. 129-163.

LEMAY, Guy y VACHON, Bernard. «Le cadre législatif de l'aménagement du territoire au Québec: un poids deux mesures». L'Espace Géographique, N° 4, 1989, pp. 295-301.

BELORGEY, Gerard. Le Gouvernement et l'administration de la France. Paris: Armand Colin, 1967.

(10) VAPÑARSKY, C. Anexo II Geografía Administrativa de la provincia de Río Negro. En

Estudio de alternativas de relocalización de la capital provincial. Informe Final. Gobierno de la Provincia de Río Negro. Secretaría de Planificación. Comisión Técnica Asesora. Decreto 1337/86. Con la cooperación del CFI. Noviembre 1987.

VAPÑARSKY, C. División oficial del territorio nacional y políticas públicas. Ponencia presentada al II Seminario Latinoamericano de Geografía Crítica. UBA. Fac. de Filosofía y Letras. Noviembre 1991.